

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No es necesaria la integración normativa con la ley habilitante

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Creación del Incoder

DELEGACION-Noción/DELEGACION-Elementos

La figura de la delegación, constituye una modalidad de transferencia de funciones administrativas, establecida por la Constitución como uno de los mecanismos de organización del ejercicio de la función administrativa, en cuya virtud y, en los casos y supuestos permitidos por la ley, se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia. Los elementos constitutivos de la delegación, son: i) la transferencia de funciones de un órgano a otro; ii) la transferencia de funciones se realiza por el órgano titular de la función; iii) la necesidad de la existencia de previa autorización legal; y, iv) el órgano que transfiere puede en cualquier momento reasumir la competencia.

DELEGACION-Finalidad/DELEGACION-Objeto/DELEGACION-Autorización/DELEGACION-Improcedencia

La finalidad de la delegación no es otra que permitir a las autoridades públicas “diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado. Así mismo, expresó que el objeto de la delegación recae sobre la competencia o autoridad que ostenta el delegante para ejercer las funciones de su cargo

DELEGACION-Competencia del delegante/DELEGACION-Actor formal

En relación con el delegante, éste puede ser designado por la Constitución o la ley y se le garantiza un amplio margen de discrecionalidad para decidir si delega o no el ejercicio de las funciones propias de su empleo o cargo, así como la de fijar los parámetros y “condiciones que orientarán el ejercicio de la delegación por parte del o de los delegatarios”. Finalmente, es preciso recordar que para el ejercicio de dicha facultad, se requiere de un acto formal de delegación en el cual se establezcan las condiciones de tiempo, modo y lugar para su ejercicio.

DELEGACION-Reglas

La delegación es uno de los mecanismos de organización de la función administrativa, la cual se encuentra al servicio de los intereses generales. Las condiciones para hacer posible la delegación de funciones por parte de autoridades administrativas en sus subalternos o en otras autoridades, serán las establecidas en la ley.

DELEGACION DE FUNCIONES DEL INCODER-Sujeta a condiciones señaladas en varias leyes/DELEGACION DE FUNCIONES DEL INCODER-Regulación mediante Convenio/DELEGACION DE FUNCIONES DEL INCODER-Deberá ajustarse a la Constitución y a la ley

La transferencia de funciones del Incoder que por delegación se realice a las administraciones departamentales, se encuentra sujeta a las condiciones señaladas no sólo en la ley que creó dicho Instituto, sino en la ley que regula el ejercicio de la función administrativa, como lo es la Ley 489 de 1998. La propia ley de creación del Incoder prevé la celebración de los convenios que se requieren como presupuesto previo a la transferencia de funciones mediante el mecanismo de la delegación. La transferencia de funciones que por delegación realice el Incoder a entidades territoriales, según lo dispone el artículo 23 acusado, deberá ajustarse plenamente a lo dispuesto por la Constitución y la ley que regula la figura de la delegación.

DELEGACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS-Celebración previa de convenios

DELEGACION DE FUNCIONES DEL INCODER-Debe hacerse mediante acto administrativo motivado

La delegación de funciones que realice el Incoder, necesariamente, deberá llevarse a cabo, a través de un acto administrativo motivado en el cual se establezcan las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación.

El artículo 23 acusado no excede las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, para crear las entidades u organismos que se requieran a fin de desarrollar los objetivos que cumplían entidades u organismos suprimidos, escindidos, fusionados o transformados, pues el Ejecutivo podía en el acto de creación del Incoder, determinar la

posibilidad de la delegación de funciones de esa entidad en entidades territoriales, a fin de hacer efectivos los principios que orientan la función administrativa, sin que fuera necesario una regulación detallada de ese mecanismo en el acto de creación, pues la fijación de las condiciones entre delegante y delegatario, son propias del acto administrativo de delegación con sujeción a la ley que regula el ejercicio de la función administrativa. Su objeto no es otro que ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, así como “facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural bajo los principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país”.

DELEGACION DE FUNCIONES-Mecanismo para desarrollar principios de la función administrativa/DELEGACIÓN DE FUNCIONES-Prevía celebración de convenios

La delegación de funciones es un mecanismo establecido por la Constitución Política, para desarrollar plenamente los principios que orientan la función administrativa. La transferencia de funciones a las entidades territoriales, mediante el mecanismo de la delegación, deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y deberes tanto del delegante como del delegatario, con lo cual se garantiza la autonomía de las entidades territoriales, así como sujetarse al establecimiento de los límites y condiciones que debe contener el acto de delegación.

DELEGACION DE FUNCIONES DEL INCODER-Debe transferir parte de sus fondos o bienes para el cumplimiento de la función que se delega

Al crear el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder- y otorgarle la posibilidad de delegar algunas de sus atribuciones a las entidades territoriales, estableció en la norma que se cuestiona, que para el efectivo ejercicio de las funciones delegadas, el mencionado Instituto pueda transferir parte de sus fondos o bienes, de conformidad con las normas vigentes.

DELEGACION TRANSITORIA DE FUNCIONES DEL INCODER-Transferencia transitoria de fondos o bienes

Esa transferencia de parte de los fondos o bienes del Incoder en las administraciones departamentales es transitoria; no significa en manera alguna, como equivocadamente lo interpreta el demandante, una delegación permanente de funciones; sencillamente consagra la posibilidad de dotar a las entidades territoriales que en forma transitoria ejercerán las funciones del Incoder en virtud de la delegación, de los recursos necesarios para el eficaz y eficiente ejercicio de esas atribuciones.

Referencia: expediente D-4669

Demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo 2° del artículo 22 y el artículo 23 del Decreto – ley 1300 de 2003 “por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”.

Demandante: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2° del artículo 22 y el artículo 23 del Decreto ley 1300 de 2003 “por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”.

Por auto de 18 de junio del año 2003, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al

señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.196, de 23 de mayo de 2003. Se subraya lo acusado.

“Decreto 1300 de 2003

por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002, y

Considerando:

DECRETA:

“Artículo 22. Recursos y patrimonio.- Los recursos y el patrimonio del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, estarán constituidos por los siguientes bienes:

1. Los aportes del Presupuesto General de la Nación que se le asignen.
2. Los recursos de crédito que contrate el Gobierno Nacional para el cumplimiento de los objetivos del Instituto.
3. Las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos del Instituto, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación, cuando se trate de recursos en dinero.
4. Los aportes de cualquier clase provenientes de la Cooperación Internacional para el cumplimiento de los objetivos del Instituto.
5. Los bienes y recursos que le transfieran el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las entidades suprimidas del sector y las demás entidades de carácter público, de conformidad

con las normas vigentes.

6. Las propiedades y demás activos que adquiriera a cualquier título con recursos propios y las sumas que reciba en caso de su enajenación.

7. Los ingresos propios y los rendimientos producto de la administración de los mismos; los recaudos por concepto de servicios técnicos y el valor de las tasas de valorización o multas que imponga, de acuerdo con las normas respectivas.

8. El valor de las tasas, derechos y multas que imponga y recaude por el ejercicio de la actividad pesquera.

9. La cartera de los préstamos otorgados por el Incora en liquidación para adquisición de tierras y para producción.

10. La cartera a cargo de los usuarios y asociaciones de los distritos de riego a favor del Inat en liquidación.

11. Los demás que obtenga a cualquier título.

Parágrafo 1°. El patrimonio y los recursos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, se destinarán al cumplimiento del objetivo y funciones para los cuales fue creado.

Parágrafo 2.- El Instituto podrá transferir parte de sus fondos o bienes a favor de entidades de derecho público, cuando delegue en ellas alguna de sus atribuciones de acuerdo con las normas vigentes.

Artículo 23.- Delegación y descentralización.- El Incoder transferirá por delegación a las administraciones departamentales, el ejercicio de las funciones que considere pertinentes, en la forma y plazos que defina el estudio que para el efecto realizará el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el departamento Nacional de Planeación. El Incoder realizará el seguimiento y evaluación al proceso de delegación”.

III. LA DEMANDA

Para el ciudadano demandante las disposiciones acusadas vulneran los artículos 114, 150, num. 10, 209 y 287 de la Constitución Política.

1. El Decreto del que hacen parte las normas demandadas fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Congreso de la República, mediante el artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002.

Mediante el párrafo 2° del artículo 22 acusado, el Presidente de la República excedió las precisas facultades otorgadas por el legislador de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 superior, porque el literal f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, lo autorizó durante el plazo allí establecido para crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos suprimidos, pero no para “transferir fondos o bienes a entidades de derecho público cuando el Incoder les delegue alguna de sus atribuciones”, como lo establece el párrafo demandado.

Manifiesta que “en principio” esa transferencia de bienes o fondos por parte del Incoder a los departamentos, en los términos señalados en la disposición acusada, no puede realizarse sin desconocer los mandatos superiores, pues la delegación de funciones no tiene carácter permanente sino meramente transitorio, y por cuanto mediante el acto de creación de entidades u organismos, en ejercicio de facultades extraordinarias, no puede el Ejecutivo sin autorización del Congreso de la República disponer de esos fondos o bienes, como lo contempla el párrafo demandado. Añade el demandante, que esa clase de transferencias deben realizarse por medio de una ley expedida por el órgano legislativo, según lo disponen los artículos 114 y 150 de la Carta Política, los cuales le otorgan al Congreso la cláusula general de competencia normativa.

2. El artículo 23 del Decreto 1300 de 2003, vulnera los artículos 209 y 150, numeral 10 de la Constitución, pues desborda las precisas facultades que le fueron otorgadas al Presidente de la República por el literal f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, por cuanto en la citada ley habilitante no se faculta al Ejecutivo para delegar funciones a los departamentos sin atenerse a lo establecido en la ley que regula lo referente a las delegaciones (artículo 14 de la Ley 489 de 1998). En efecto, después de transcribir el artículo 14 aludido, considera que tal como está redactada la norma cuestionada, “parecería dar a entender” que el Incoder no se encuentra sujeto a lo establecido en esa disposición, para transferir por delegación a los departamentos las funciones que considere pertinentes.

En concepto del demandante, el artículo 23 acusado impone a los departamentos la

aceptación de la delegación, violando de esa manera la autonomía de las entidades territoriales establecida en el artículo 287 superior, así como el carácter temporal de las delegaciones.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad del parágrafo 2° del artículo 22 y del artículo 23 del Decreto 1300 de 2003, porque a su juicio, esas disposiciones no vulneran la Constitución Política.

En relación con el parágrafo 2° del artículo 22 acusado, aduce que la transferencia de fondos o bienes que puede realizar el Incoder a favor de entidades de derecho público, debe sujetarse a las normas vigentes, como lo establece la norma acusada, lo cual se traduce en el que Gobierno Nacional en tanto utilice ese mecanismo, se debe sujetar a lo previsto por el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 sobre delegación, así como a lo consagrado por el artículo 14 ibídem.

Después de citar apartes de la sentencia C-727 de 2000, manifiesta la entidad interviniente que este Tribunal Constitucional, determinó que toda delegación de funciones entre entidades nacionales y territoriales debe sujetarse a la celebración de un convenio, en el cual se definan los derechos y las obligaciones para el ejercicio de la función delegada, dentro del marco de las disposiciones presupuestales. Siendo ello así, no resulta contrario al ordenamiento superior que el Incoder delegue algunas de sus atribuciones en entidades de derecho público, pues en todo caso deberá hacerlo de conformidad con las normas vigentes, que para el caso es la Ley 489 de 1998, es decir, la delegación deberá ir acompañada de la celebración del convenio respectivo, en el cual se acordará, entre otras cosas, la forma en que se proveerán los recursos para el ejercicio de las funciones delegadas.

Por otra parte, agrega el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la delegación de funciones públicas se desarrolla de conformidad con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política. De esta suerte, la delegación y descentralización de funciones de que trata el artículo 23 del Decreto 1300 de 2003, se efectúa dentro de ese marco constitucional y de manera transitoria, a través de convenios interadministrativos celebrados de

conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 489 de 1998, sin que con ello se viole la autonomía de las entidades territoriales, ni se incurra en extralimitación de funciones.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia interviene en el presente asunto para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. En efecto, aduce que el Decreto 1300 de 2003, le otorga al Incoder la facultad de delegar algunas de sus funciones conforme a los principios constitucionales que rigen la función administrativa, pues es propio de la naturaleza de las funciones administrativas que puedan ser delegadas.

Añade la entidad interviniente, que corresponde a la ley fijar las condiciones bajo las cuales puede efectuarse la delegación de funciones, que es precisamente lo que hace el artículo 23 cuestionado, al someter dicha atribución a determinados requisitos como son: la forma, los plazos, estudio técnico, seguimiento y evaluación. Agrega, que siendo la delegación de funciones inherente a la función administrativa y, un aspecto propio del régimen jurídico al que está sometida la actuación de las entidades públicas, su regulación resulta connatural a la determinación de la estructura orgánica de toda entidad u organismo en el acto de creación.

En relación con el traspaso de recursos para hacer posible el ejercicio de las funciones que delegue el Incoder a las administraciones departamentales, considera que ello se encuentra acorde con el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales y un aspecto propio de los convenios a través de los cuales se formaliza la delegación de funciones, en los cuales además se definen los derechos del delegante y la delegataria, así como los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada.

3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

La entidad interviniente solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas. Manifiesta que “[c]on la delegación contemplada en los artículos atacados mediante la presente acción, se hace necesario ocuparse en debida forma y con todos los controles existentes en el país, más de los efectos de la inversión, de la transparencia del proceso y de la equidad en el mismo; no dejando que las formas y gestión de los proyectos

torpedeen la inversión social tan ampliamente requerida en el sector para lo cual se creó el INCODER. Condiciones que armonizan con los principios y orientaciones de la Norma Superior, con ánimo de lograr los fines esenciales del Estado; razón por la cual no puede predicarse violación alguna a la Carta Fundamental, como lo afirma el accionante”.

4. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las disposiciones del Decreto 1300 de 2003, acusadas en el presente demanda, resultan ajustadas al ordenamiento superior por las siguientes razones:

El párrafo 2° del artículo 22 acusado no desborda las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, por cuanto esa disposición contiene una remisión normativa genérica a las normas vigentes, lo que se traduce en un condicionamiento a la facultad del Incoder de transferir parte de sus fondos o bienes a entidades de derecho público que asuman algunas de las funciones delegadas, a la existencia de una norma que así lo autorice. A manera de ejemplo cita la Ley 708 de 2001, mediante la cual se autoriza la transferencia de bienes inmuebles fiscales de propiedad de entidades públicas del orden nacional, a otras entidades públicas que los requieran. Así mismo, aduce la entidad interviniente que teniendo en cuenta que la facultad de delegación de algunas funciones en los departamentos, tiene como presupuesto la celebración de convenios interadministrativos, los mismos, a su juicio, pueden ser “el instrumento para determinar las condiciones en que se transfiere la función y definir otros aspectos como los fondos para su financiación”.

Agrega que por otra parte, el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 consagra el contenido de los actos de creación y, establece que la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de varios aspectos, entre ellos, “la integración de su patrimonio”. En ese orden de ideas, añade, que la Ley 790 de 2002, mediante la cual se otorgaron facultades al Ejecutivo para crear entidades u organismos, conlleva, de acuerdo con lo previsto en la disposición legal citada, “la determinación de la estructura orgánica, y dentro de la misma, la integración del patrimonio”.

Siendo ello así, el Incoder cuando delegue algunas de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes, podrá transferir parte de sus fondos o bienes, sin que con ello se estén excediendo las precisas facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República,

pues lo relacionado con el patrimonio forma parte del acto de creación del Instituto y, por ende, de su estructura orgánica.

En relación con la acusación planteada en contra del artículo 23 del Decreto 1300 de 2003, aduce la entidad interviniente luego de citar varios artículos del decreto aludido, que la delegación es una función propia del Incoder, y se cumple de conformidad con la Constitución Política y la ley, tal como lo establece el decreto de creación, así como los documentos, estudios técnicos y antecedentes que contiene la filosofía de ese Instituto, y que “demuestran que la delegación será concertada, no obligatoria, temporal, gradual y con acompañamiento”.

Expresa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que la afirmación hecha por el demandante, en el sentido de que la delegación será obligatoria para los departamentos, no resulta acertada, porque como se deduce de los mismos antecedentes del Decreto 1300 de 2003 y de los documentos que lo soportan, para la delegación de funciones en los departamentos será necesario establecer el interés preciso de cada entidad territorial por asumir en forma delegada funciones “que sean de trascendencia para el desarrollo de su departamento”. Así las cosas, aduce la entidad interviniente, que resulta claro que la delegación no será un proceso obligatorio para todos los departamentos y, por lo tanto, la autonomía de las entidades territoriales no es desconocida, sino por el contrario, rescata y desarrolla plenamente los principios constitucionales consagrados en el artículo 209 de la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad del párrafo del artículo 22 y la exequibilidad condicionada del artículo 23 del Decreto ley 1300 de 2003, bajo el entendido de que la delegación consagrada en la última de las disposiciones mencionadas, se encuentra sujeta a la celebración de convenios con las administraciones departamentales.

Considera el Ministerio Público que con el párrafo del artículo 22 acusado, el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso de la República mediante el literal f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, ni tampoco vulnera la cláusula general de competencia normativa propia del legislador, porque la transferencia de

fondos o bienes que el Incoder realice a favor de entidades de derecho público, en virtud de delegación de algunas atribuciones, es consecuencia directa de la estructura y organización de esa nueva entidad, la cual corresponde precisamente a su creación.

Así, el Incoder como ente administrativo del Estado puede delegar algunas de sus funciones, a fin de adelantar el ejercicio de la función administrativa, como un instrumento de gestión para dar desarrollo a los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y, con ello, dar cumplimiento a los fines del Estado.

Por otra parte, aduce el Ministerio Público que si bien la Ley 489 de 1998, así como los preceptos demandados, regulan la delegación como un instrumento que facilita el ejercicio de la función administrativa, no se puede aceptar la presunta violación del artículo 209 de la Constitución ni el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, “ya que a la Ley 489 de 1998 no se le puede dar el carácter de ley de delegaciones, cuando de la misma Constitución no se desprende que sea dicha ley la que regule y desarrolle en forma exclusiva y excluyente dicho tema”.

Finalmente, la vista fiscal considera que las disposiciones acusadas no vulneran la autonomía de las entidades territoriales, como se afirma por el demandante, pues el artículo 211 superior establece que la ley fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades, entre las que se pueden incluir las entidades territoriales “como componentes de un Estado dentro del cual éstas son piezas fundamentales de su engranaje”. Con todo, añade que la delegación planteada en el artículo 23 demandado debe ser entendida bajo el supuesto de la realización de convenios con los respectivos departamentos, tal como lo establece el artículo 303 de la Carta Política.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Problema constitucional a resolver.

En primer lugar, es pertinente dilucidar sí, como lo afirma el accionante, contraría el ordenamiento superior, particularmente los artículos 150-10 y 209, que el artículo 23 del Decreto 1300 de 2003, autorice al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, para transferir por delegación a las administraciones departamentales, el ejercicio de las funciones que considere pertinentes, como quiera que con ello se desbordan las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por el literal f) del artículo 16 de la Ley 790 de 2003, por cuanto la ley habilitante no faculta al Presidente de la República para autorizar a ese Instituto, la delegación de sus funciones sin someterse a la ley que regula dicha figura, esto es, a lo establecido por el artículo 14 de la Ley 489 de 1998.

El artículo 23 acusado resulta contrario al artículo 287 de la Constitución Política, en tanto impone a las entidades territoriales la delegación allí establecida, vulnerando la autonomía de las mismas.

Vulnera el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, que el parágrafo 2° del artículo 22 del Decreto 1300 de 2003, autorice al Incoder para transferir parte de sus fondos o bienes a entidades de derecho público, cuando dicha entidad haya delegado en ellas algunas de sus atribuciones, por cuanto la facultad conferida al Presidente de la República mediante el literal f), del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, solamente lo autoriza para crear las entidades u organismos requeridos para cumplir con los objetivos de las entidades u organismos suprimidos, escindidos, transformados o fusionados.

3. Innecesaria integración normativa con la Ley 790 de 2002 -Ley de facultades-

El Decreto 1300 de 2003, fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, por el artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002. En el presente asunto se demandan el parágrafo 2° del artículo 22 y el artículo 23 del mencionado decreto, sin que para el análisis de constitucionalidad se haga necesaria la integración normativa con la ley habilitante, porque las disposiciones acusadas tienen un contenido normativo propio que las hace plenamente inteligibles por sí solas, de suerte que su análisis de constitucionalidad no depende de preceptos normativos contenidos en otras regulaciones¹.

Adicionalmente, el demandante parte precisamente de la existencia del Incoder, como un instituto creado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1300 de 2003, con

fundamento en las facultades extraordinarias, de las cuales se predica por el actor la existencia de una extralimitación del Ejecutivo al ejercerlas en este caso concreto.

4. Constitucionalidad del párrafo 2° del artículo 22 y del artículo 23 del Decreto ley 1300 de 2003.

4.1. La Ley 790 de 2002, en su artículo 16 confirió al Presidente de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, facultades extraordinarias por el término de seis meses contados a partir de la fecha de publicación de esa ley, para entre otras cosas “[C]rear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen cuando a ello haya lugar”, atribución contenida en el literal f) de la disposición mencionada.

Con fundamento en esa potestad conferida al Ejecutivo, se expidió el Decreto ley 1300 de 2003, por el cual se creó el Instituto de Desarrollo Rural -Incoder-, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, con el fin de que cumpliera los objetivos de varias entidades suprimidas, a saber: INCORA, INAT, DRI e INPA.

La ley de creación del Incoder, le asignó dentro de sus funciones generales (art. 4, numeral 19), “[A]delantar el proceso de delegación de funciones a las administraciones departamentales, salvo aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de delegación”. Por su parte, el artículo 10, numeral 4 del Decreto 1300 de 2003, estableció como funciones de la Gerencia General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, entre otras, “[C]elebrar los convenios de delegación de funciones a las administraciones departamentales a título individual o en forma asociada, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

4.2. El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Por su parte, el artículo 211 superior, defiere a la ley la fijación de las condiciones “para que las autoridades

administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades”.

Para el caso que nos ocupa, la figura de la delegación, constituye una modalidad de transferencia de funciones administrativas, establecida por la Constitución como uno de los mecanismos de organización del ejercicio de la función administrativa, en cuya virtud y, en los casos y supuestos permitidos por la ley, se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia. Los elementos constitutivos de la delegación, son: i) la transferencia de funciones de un órgano a otro; ii) la transferencia de funciones se realiza por el órgano titular de la función; iii) la necesidad de la existencia de previa autorización legal; y, iv) el órgano que transfiere puede en cualquier momento reasumir la competencia².

En torno a ese modelo de organización administrativa, la Corte ha reseñado las características constitucionales y jurisprudenciales básicas de la delegación³. Recientemente⁴, esta Corporación recogiendo la jurisprudencia al respecto, señaló que la finalidad de la delegación no es otra que permitir a las autoridades públicas “diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado (CP. Arts. 2 y 209). Así mismo, expresó que el objeto de la delegación recae sobre la competencia o autoridad que ostenta el delegante para ejercer las funciones de su cargo “ [L]a Constitución lo postula y el legislador así lo ha consagrado en diferentes oportunidades⁵. Igualmente la Corte se pronunció sobre la competencia, como objeto de la delegación⁶. Por otra parte, en cuanto a la autorización para delegar, expresó la Corte en la sentencia que se cita, que las autoridades podrán delegar el ejercicio de asuntos expresamente autorizados en las condiciones que fije la ley.⁷ También se refirió este Tribunal Constitucional, a la improcedencia de la delegación y, al respecto manifestó que :

“[H]ay funciones cuyo ejercicio es indelegable, sea porque hay restricción expresa sobre la materia o porque la naturaleza de la función no admite delegación. Un ejemplo de restricción expresa en materia de delegación se encuentra en la prohibición para que el Vicepresidente de la República asuma funciones de ministro delegatario (CP. Art. 202). También resulta improcedente la delegación para el ejercicio de la actividad o competencia de la integridad de la investidura presidencial⁸ o cuando la delegación supone transferir aquéllas atribuciones que atañen con el señalamiento de las grandes directrices, orientaciones y la fijación de políticas generales que corresponden como jefe superior de la entidad estatal “pues, lo que

realmente debe ser objeto de delegación, son las funciones de mera ejecución, instrumentales u operativas”⁹.

4.3. Teniendo en cuenta las pautas jurisprudenciales acabadas de citar, entra la Corte a determinar si como lo considera el demandante, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 16, literal f), de la Ley 790 de 2002, vulnerando con ello los artículos 150-10 y 209 de la Carta Política, pues a su juicio la ley habilitante no faculta al Ejecutivo para que el Incoder pueda delegar funciones sin someterse a lo establecido en el artículo 14 de la Ley 489 de 1998 y por cuanto establece como obligatorio para los departamentos la aceptación de la delegación, violando la autonomía de las entidades territoriales así como la temporalidad de la delegación.

Considera la Corte que no le asiste razón al actor. Como se vio la delegación es uno de los mecanismos de organización de la función administrativa, la cual se encuentra al servicio de los intereses generales. Las condiciones para hacer posible la delegación de funciones por parte de autoridades administrativas en sus subalternos o en otras autoridades, serán las establecidas en la ley por mandato expreso del artículo 211 de la Constitución Política. Así, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, dispuso que las autoridades administrativas “en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley”, pueden mediante un acto de delegación “transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias”. En ese orden, el Decreto ley 1300 de 2003, dispuso como una de las funciones generales del Incoder la posibilidad de delegar las funciones susceptibles de delegación, en las administraciones departamentales (art. 4, num. 19 Decreto 1300/03), y, facultó a la Gerencia General para la celebración de convenios de delegación de funciones a esas entidades de derecho público (art. 10, num. 4 Dto. 1300/03).

Siendo ello así, la transferencia de funciones del Incoder que por delegación se realice a las administraciones departamentales, se encuentra sujeta a las condiciones señaladas no sólo en la ley que creó dicho Instituto, sino en la ley que regula el ejercicio de la función administrativa, como lo es la Ley 489 de 1998. El hecho de que el artículo 23 acusado no disponga la celebración de convenios como requisito previo para la delegación de funciones a favor de entidades territoriales, no significa que ese requisito haya desaparecido, como erradamente lo entiende el demandante, pues, como se vio, el Decreto 1300 de 2003, faculta al Gerente General para la celebración de los mismos. No puede efectuarse una lectura

aislada de la norma acusada para deducir de ella una presunta inconstitucionalidad, como lo hizo el accionante, pues la propia ley de creación del Incoder prevé la celebración de los convenios que se requieren como presupuesto previo a la transferencia de funciones mediante el mecanismo de la delegación.

En efecto, la transferencia de funciones que por delegación realice el Incoder a entidades territoriales, según lo dispone el artículo 23 acusado, deberá ajustarse plenamente a lo dispuesto por la Constitución y la ley que regula la figura de la delegación, esto es la Ley 489 de 1998, que en su artículo 9 establece, como ya se señaló, que las “autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con esa ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias”. Así lo estableció esta Corporación al señalar:

“[l]a Corte pone de presente que la delegación a la que se refiere la norma en comento¹¹, conforme lo señala ha señalado (sic) la jurisprudencia de esta Corporación, debe estar tan solo señalada por la ley, la cual según lo indica la Constitución debe fijar las condiciones de la misma, cosa que es exactamente lo que hace el artículo 9° parcialmente acusado que precisamente autoriza a los representantes legales de las entidades descentralizadas, para delegar funciones de conformidad con las condiciones que se indican en los artículos inmediatamente siguientes de la misma Ley 489 de 1998. De la Constitución no se desprende que sea necesario que la ley señale expresamente qué funciones van a ser delegadas por dichas autoridades, determinación que puede ser hecha por el delegante. La Carta sólo exige autorización legal general para llevar a cabo tal delegación y fijación igualmente legal de las condiciones de la misma”¹².

Encuentra la Corte equivocada la interpretación que del artículo 23 del Decreto ley 1300 de 2003 realiza el actor, cuando deduce que ese precepto normativo autoriza al Incoder para delegar las funciones que considere pertinentes en entidades territoriales sin la celebración de los convenios en los que se fijan los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria a que se refiere el artículo 14 de la Ley 489 de 1998, pues el propio decreto de creación del Instituto, se repite, faculta al Gerente General para la celebración de dichos convenios (art. 10, num. 4), los cuales en todo caso se deberán sujetar a los términos que señalen la Constitución y la ley. Adicionalmente, la delegación de funciones que realice el

Incoder en la administraciones departamentales, según lo dispone el artículo 23 cuestionado, se realizará en la forma y plazos definidos en el estudio que previamente realicen el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación.

Precisamente, esta Corporación al realizar el análisis de constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, en el cual se impone la obligación de la celebración de los referidos convenios cuando se presente la delegación entre entidades públicas, manifestó lo siguiente:

“[A] juicio de la Corte, la exigencia de llevar a cabo un convenio entre delegante y delegataria, en todos aquellos casos de delegación de funciones de organismos o entidades del orden nacional a favor de entidades territoriales, no puede admitir excepciones. Ello por cuanto dicha delegación, si se lleva a cabo unilateralmente por el organismo nacional, vulnera de manera flagrante la autonomía de la entidad territorial, a quien no compete constitucionalmente llevar a cabo las funciones y competencias delegadas. La Carta es cuidadosa en la defensa de esta autonomía y por ello, para el reparto definitivo de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ha diseñado mecanismos rigurosos, a través de trámites legislativos exigentes, como los propios de las leyes orgánicas.

Dicha autonomía, sin embargo, se ve salvaguardada en el evento de delegación, si el traslado de competencias, previamente autorizado por el legislador, resulta ser aceptado por la entidad territorial delegataria mediante la suscripción de un acuerdo, como lo dispone el inciso primero de la disposición sub examine. Sin embargo, el párrafo de la misma, al permitir que para la delegación de funciones afines a las que cumple la entidad delegataria no se requiera tal convenio, impide el ejercicio legítimo de la autonomía de las entidades territoriales¹³. (...) Una vez pronunciada la referida inexequibilidad, conforme a lo dispuesto por el inciso primero de la disposición, toda delegación de funciones entre entidades nacionales y territoriales, operará en virtud de convenio en el que se definan los derechos de la delegante y la delegataria, y los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada, dentro del marco de las disposiciones presupuestales y de planificación”.

Dicho convenio, empero, no viola la disposición constitucional que determina la reserva de ley estatutaria para efectos del reparto de competencias entre la Nación y los entes

territoriales, siempre y cuando el mismo no signifique un reparto definitivo de competencias sino tan solo temporal. El reparto definitivo de las mismas, no puede ser hecho sino mediante ley orgánica, conforme al artículo 151 superior. Pero mediante acuerdo de colaboración transitoria, la Corte estima que sí pueden transferirse funciones administrativas de entes nacionales a entes territoriales, pues ello desarrolla los principios de colaboración armónica y complementariedad a que se refiere el artículo 113 y 209 de la Carta, sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales, quienes pueden no aceptar la delegación, y convenir las condiciones de la misma”¹⁴. (Negrillas fuera de texto).

El hecho de que el artículo 23 acusado no establezca un plazo determinado para la transferencia de funciones administrativas en entes territoriales, mediante el mecanismo de la delegación, no lo hace inconstitucional, ni se deriva del mismo la imposición como obligatoria a la entidad territorial delegataria como lo supone el actor, pues la ley por su carácter general faculta a la entidad de que se trate, en este caso al Incoder para delegar las funciones que considere pertinentes, para lo cual se debe sujetar a los requisitos que para el efecto consagra la ley (art. 10 Ley 489 de 1998), pues, se repite, la propia Constitución defirió a la ley la fijación de las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades, según lo consagra el artículo 211 superior. Siendo ello así, la delegación de funciones que realice el Incoder, necesariamente, deberá llevarse a cabo, a través de un acto administrativo motivado en el cual se establezcan las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación¹⁵.

El artículo 23 acusado no excede las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, para crear las entidades u organismos que se requieran a fin de desarrollar los objetivos que cumplían entidades u organismos suprimidos, escindidos, fusionados o transformados, pues el Ejecutivo podía en el acto de creación del Incoder, determinar la posibilidad de la delegación de funciones de esa entidad en entidades territoriales, a fin de hacer efectivos los principios que orientan la función administrativa (CP art. 209), sin que fuera necesario una regulación detallada de ese mecanismo en el acto de creación, pues la fijación de las condiciones entre delegante y delegatario, son propias del acto administrativo de delegación con sujeción a la ley que regula el ejercicio de la función administrativa¹⁶. La posibilidad que confiere la ley al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural de transferir funciones por delegación a las administraciones departamentales, en vez de violar el artículo 209 de la Carta Política, le da pleno desarrollo dadas las importantísimas funciones que dicho

organismo está llamado a cumplir, pues su objeto no es otro que ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, así como “facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural bajo los principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país”.

De lo expuesto, se tiene que la delegación de funciones es un mecanismo establecido por la Constitución Política, para desarrollar plenamente los principios que orientan la función administrativa. Por ello, el hecho de que el artículo 23 cuestionado otorgue como una función propia del Incoder la posibilidad de transferir por delegación algunas de las funciones que considere pertinentes, de conformidad con la Constitución y la ley (Decreto ley 1300 de 2003), no contrarían la Carta Política, pues en todo caso la transferencia de funciones a las entidades territoriales, mediante el mecanismo de la delegación, deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y deberes tanto del delegante como del delegatario, con lo cual se garantiza la autonomía de las entidades territoriales, así como sujetarse al establecimiento de los límites y condiciones que debe contener el acto de delegación.

4.4. Ahora bien, el parágrafo 2° del artículo 22 del Decreto 1300 de 2003, dispone la transferencia de parte de sus fondos o bienes a favor de entidades de derecho público, cuando delegue en ellas alguna de sus atribuciones “de conformidad con las normas vigentes”.

Para el ciudadano demandante esa disposición contraría lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, por exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, mediante el literal f), del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, por cuanto esa norma lo autorizó para crear las entidades u organismos necesarios para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos suprimidos, escindidos, fusionados o transformados, y no para transferir fondos o bienes cuando el Incoder delegue algunas de sus funciones.

Nótese que el parágrafo acusado, hace referencia a la posibilidad de transferir parte de sus fondos o bienes para el cumplimiento de la función que se delega de conformidad con las

normas vigentes, lo cual remite necesariamente al artículo 50 de la Ley 489 de 1998, en el que se dispone que la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende ciertos aspectos, entre ellos la integración de su patrimonio. Ello además guarda armonía con la regla constitucional consagrada en la Constitución Política (art. 150-7), según la cual a la ley le corresponde la creación de organismos del orden nacional, señalando sus objetivos generales y estructura orgánica.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la delegación de funciones a las entidades de derecho público, deberá realizarse mediante la celebración de un convenio interadministrativo, en el mismo, como lo señaló la sentencia C-727/00, ya citada, se deberán definir los derechos de la entidad delegante y la delegataria “y los recursos que fueren necesarios para el ejercicio de la función delegada, dentro del marco de las disposiciones presupuestales y de planificación”.

Esa transferencia de parte de los fondos o bienes del Incoder en las administraciones departamentales es transitoria; no significa en manera alguna, como equivocadamente lo interpreta el demandante, una delegación permanente de funciones; sencillamente consagra la posibilidad de dotar a las entidades territoriales que en forma transitoria ejercerán las funciones del Incoder en virtud de la delegación, de los recursos necesarios para el eficaz y eficiente ejercicio de esas atribuciones.

De las consideraciones expuestas, la Corte no encuentra que las disposiciones acusadas en tanto facultan al Incoder para delegar las funciones que considere pertinentes en entidades territoriales, y transferirles parte de sus fondos o bienes para el cumplimiento de tales funciones transitorias, vulneren la Constitución Política.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES el párrafo 2° del artículo 22, y el artículo 23 del Decreto ley 1300 de 2003, por los cargos analizados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Cfr. C-670 y 758 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Cfr. C-561/99, C-327/02; C-372/02.

3 Cfr. C-315/95, C-398/95, C-936/01

4 Sent. C.372/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

5 La delegación recae sobre la autoridad o competencia que ostenta el delegante para el ejercicio de las atribuciones o funciones a su cargo. Cfr. Ley 80 de 1993, art. 12 y ley 734 de 2002, art. 148.

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sobre este aspecto de la delegación, en la sentencia T-705 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se afirma que el mecanismo de la “la delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados de aquélla a la cual fueron atribuidas por la Constitución o las leyes, ciertamente está previsto como válido en el Estatuto Superior, pero siempre sometido a la vigencia de ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios; así lo establece con claridad el artículo 211 de la Carta Política”.

8 Sent. C-566/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz

9 Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Así mismo, en la sentencia T-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte estima que la función del Procurador General de la Nación consagrada en el artículo 278 numeral 1º de la Constitución Política, es indelegable porque esta competencia “ ii) es exclusiva del Procurador; iii) no existe en la Constitución la autorización para delegarla; iv) aún si quisiera delegarla, ello sería inconstitucional, porque la Carta expresamente dice que es una función que debe ejercer directamente”. Además, en relación con la restricción de la delegación, pueden consultarse las sentencias C-214 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-582 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-496 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Ley 489/98 arts. 9 y 10 Cfr. C-372/02

11 Se refiere al artículo 9º de la Ley 489 de 1998

12 Sent. C-727/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

13 El párrafo del artículo 14 de la Ley 489 de 1998, fue declarado inexecutable en la sentencia que se transcribe (C-727/00), por consagra r la posibilidad de la delegación de funciones entre entidades territoriales sin la suscripción de un convenio en el que se fijen los derechos y obligaciones de las partes.

14 Sent. C.-727/00

15 Cfr. C-382/00, C-372/02

16 Ley 489 de 1998, art. 1